

УДК [351.743:343.85](477)

Я. В. Ювченко

Відомча нормотворчість МВС України як форма соціально-правового контролю за злочинністю

Розглянуто питання нормативно-правового регулювання протидії злочинності, проаналізовано відомчу нормотворчість МВС України в контексті діяльності з протидії злочинності та визначено, яку роль відіграє відомча нормотворчість МВС України серед форм контролю та боротьби зі злочинністю.

На сучасному етапі розвитку української держави, який пов'язаний з реформуванням усіх сфер життя країни та створенням якісно нового суспільства, проблема захисту громадян від злочинних

© Ювченко Я. В., 2012

посягань та протидії криміналізації суспільства постає перед юридичною наукою дуже гостро. Без вирішення такої проблеми подальший розвиток і розбудова правової держави просто неможливі. Тому у світлі сьогодення проблема правового регулювання суспільних відносин у сфері протидії злочинності набуває актуальності та потребує визначеності та конкретики.

Необхідно зауважити, що сьогодні конкретні заходи з протидії злочинності здійснюються в основному на рівні правозастосування, тоді як законодавча та інша нормотворча діяльність все ще залишаються недостатньо залученими до цього процесу як форми реалізації кримінологічної практики. Не є виключенням і відомча нормотворчість МВС України.

Окремим проблемам відомчої нормотворчості взагалі та відомчої нормотворчості МВС України зокрема приділяли увагу Ю. Г. Арзамасов, І. О. Биля, О. А. Дзюбенко, М. С. Кельман, В. С. Ковальський, А. М. Колодій, Н. В. Лазнюк, А. В. Міцкевич, І. В. Опришкін, Ю. В. Орлов, А. О. Рибалкін, Ю. О. Тихомиров, Р. О. Халфіна, А. М. Шестопалова. Але здебільшого нормотворча діяльність вивчалась з точки зору елемента механізму правового регулювання або певного типу юридичної діяльності. Ми спробуємо дослідити нормотворчість у контексті діяльності з протидії злочинності та визначити, яке місце посідає відомча нормотворчість МВС України серед форм контролю та боротьби зі злочинністю.

Протидія злочинності є складним безперервним цілеспрямованим процесом, який потребує організаційного та правового забезпечення. Це обумовлено такими факторами:

- із розвитком злочинності з'являється необхідність створювати нові та вдосконалювати вже існуючі засоби і методи протидії цьому негативному явищу. А отже, постає питання нормативного забезпечення їх правильного та ефективного застосування;
- злочинність впливає майже на весь спектр відносин, які існують/виникають у суспільстві, а отже, боротьба з нею викликає виникнення найрізноманітніших відносин, які необхідно регламентувати;
- ефективність протидії злочинності залежить від того, яким чином плануються, формуються та формулюються завдання, оскільки вони деталізують основні цілі та зорієнтовані на реалізацію системою протидії злочинності свого потенціалу;
- вирішення великої кількості завдань для досягнення основної мети протидії злочинності вимагає залучення різноманітних суб'єктів. Механізм, форми та межі діяльності кожного з них та у взаємодії між собою потребують нормативного закріплення.

У юридичній науці під правовим регулюванням розуміється процес упорядкування суспільних відносин, здійснюваний за допомогою права та усієї сукупності правових засобів [1, с. 45; 2, с. 25]. Найбільш широким поняттям, що об'єднує усі форми та засоби виникнення, розвитку та зміни права, є «правотворення», завершальним, вирішальним, самостійним етапом якого є правотворчість, спрямована на створення нормативних актів.

Значення правотворчості полягає у створенні такої оптимальної форми правового регулювання суспільних відносин, яка б враховувала закономірності розвитку суспільства та найбільш точно відповідала інтересам та цілям народу та держави [3, с. 260]. Головна мета правового регулювання протидії злочинності є підціллю та підпорядковується, по-перше, основній меті протидії злочинності – реальне зниження рівня злочинності шляхом нейтралізації дії криміногенних чинників [4, с. 25] та, по-друге, – загальносоціальній меті правотворчості.

Складовими частинами правотворчого процесу є законотворчий процес, результатом якого є прийняття законів, та нормотворчий, який завершується створенням правових норм на основі та до виконання законів.

У сфері протидії злочинності діють різні правові засоби: як ті, що здійснюють загальнонормативний вплив на дані суспільні відносини, будучи створеними для регулювання усіх суспільних відносин, у тому числі опосередковано і у сфері протидії злочинності, так і ті, що створені для функціонування механізму протидії злочинності та специфічного вирішення конкретних соціальних завдань. Можливості МВС України, надані державою, дозволяють створювати правовий інструментарій у межах досягнення певних цілей.

Оскільки МВС України є головним державним органом у формуванні та реалізації державної політики у сфері боротьби зі злочинністю [5], до його компетенції входять лише питання протидії злочинності та його повноваження у цій сфері є найбільш широкими, ми можемо визнати, що для системи протидії злочинності правотворча діяльність МВС України є спеціалізованою та профілюючою. Будучи спеціалізованим суб'єктом протидії злочинності, МВС України найбільш зацікавлене у створенні нормативно-правових актів, спрямованих на ефективне регулювання суспільних відносин у сфері протидії злочинності та вирішення завдань із забезпечення безпеки держави.

Міністерство внутрішніх справ України здійснює правотворчу діяльність у двох формах: беручи участь у законотворчому процесі та шляхом самостійного видання нормативно-правових актів.

Зважаючи на те, що єдиним законодавчим органом є Верховна Рада України [6], в законодавчому процесі МВС України бере участь лише опосередковано – надаючи проекти законів до вищих органів влади, погоджуючи проекти законів та інших актів законодавства, розробляючи пропозиції удосконалення законодавства та проекти державних програм з протидії злочинності, по охороні громадського порядку тощо [5].

Порівняно із законотворчістю відомча нормотворчість МВС України є більш ефективною, що обумовлено оперативністю, детальністю, індивідуалізацією її дії та більш спрощеним порядком прийняття та введення в дію нормативних актів, які є результатом даної діяльності. Отже, з урахуванням правового статусу МВС

України особливо важливим напрямком його діяльності як суб'єкта протидії злочинності є нормотворча діяльність, оскільки метою даної діяльності є регулювання та впорядкування суспільних відносин, які складаються в процесі забезпечення безпеки охоронюваних законом об'єктів.

Нормотворчість або нормотворча діяльність – це передусім визначена форма державної діяльності, спрямована на врегулювання певного кола суспільних відносин [7, с. 35] шляхом створення, доповнення та скасування норм права [8, с. 12].

Елементами нормотворчості є:

- 1) вивчення і аналіз явищ та процесів, що потребують правової регламентації або спонукають до неї;
- 2) підготовка або зміна акта в межах обов'язкової процедури;
- 3) погодження або затвердження нормативно-правового акта;
- 4) доведення акта, введення його в дію.

Нормотворча діяльність складна та багатогранна, і, у свою чергу, поділяється на відомчу (нормотворчість, що здійснюється центральними органами виконавчої влади), місцеву (місцевими органами) та локальну (нормотворчість на підприємствах, в установах, організаціях). Безсумнівно, провідне місце посідає відомча нормотворчість, оскільки вона:

- забезпечує практичну реалізацію та здійснення функцій, що покладені на відповідні центральні державні органи виконавчої влади;
- регулює на загальнодержавному рівні специфічні сфери суспільних відносин, що виникають у межах компетенції конкретного суб'єкта та не можуть бути вирішені на законодавчому рівні.

Статтею 1 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [9], тому нормотворча діяльність МВС України також є відомчою.

У процесі діяльності МВС України зіштовхується з необхідністю правової регламентації суспільних відносин. Право на створення нормативно-правових актів здійснюється відповідно до відомчої нормотворчої компетенції, яку становлять правові підстави. Відомча нормотворчість МВС України здійснюється згідно з такими нормативно-правовими актами, як:

- 1) Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади»;
- 2) Указ Президента України від 12.03.1996 № 179/96 «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України»;
- 3) Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»;

4) Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади»;

5) Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»;

6) Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації»;

7) наказ МВС України від 20.11.2007 № 440 «Про затвердження регламенту МВС України»;

8) наказ МВС України від 16.06.2011 № 348 «Про терміни погодження проектів нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів, що надійшли до МВС»;

9) наказ МВС України від 18.12.2007 № 485 «Про затвердження інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України».

На жаль, законопроект № 1343-1 від 21.01.2008 «Про нормативно-правові акти» так і не був прийнятий Верховною Радою України, що значно ускладнює будь-яку нормотворчу діяльність та знижує ефективність та якість нормативно-правових актів.

Будь-яка діяльність буде ефективною, якщо вона відповідатиме чітко поставленим цілям. У процесі своєї діяльності МВС України видає нормативно-правові акти, спрямовані на:

- регулювання суспільних відносин у сфері протидії злочинності (зовнішня нормотворчість);

- організацію та координацію роботи підпорядкованих органів та підрозділів внутрішніх справ (внутрішня нормотворчість).

Зовнішня та внутрішня нормотворчість МВС України відрізняється не тільки метою, а й тим, що нормативно-правові акти, які є результатом зовнішньої нормотворчості, мають міжвідомчий характер. Це закріплене в п. 9 Положення про Міністерство внутрішніх справ України: з метою виконання покладених на МВС України завдань у межах повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України Міністерству внутрішніх справ України надано право видавати накази, організовувати і контролювати їх виконання. Рішення МВС України, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами [5].

Міністерство внутрішніх справ України очолює усю систему органів внутрішніх справ, яка є системою високого ступеня складності, що складається з відносно самостійних підсистем. Компетенція,

єдність цілей та завдань, функцій, взаємозв'язки між органами та підрозділами внутрішніх справ різних рівнів надають цій системі необхідної єдності та цілісності. Але складність та різносторонність діяльності МВС України обумовлює необхідність здійснення внутрішнього управління та координації, які забезпечуються нормативно-правовими актами МВС України. Правове регулювання забезпечує розподіл повноважень, визначає завдання та функції кожної структури, регламентує структуру та встановлює межі діяльності. Головне призначення такої управлінської діяльності – забезпечення максимальної ефективності роботи та своєчасне і чітке виконання завдань з метою досягнення цілей протидії злочинності.

Органи внутрішніх справ є спеціально уповноваженими здійснювати діяльність з протидії злочинності. Створюючи відомчі нормативно-правові акти, МВС України безпосередньо встановлює завдання з впливу на злочинність у межах компетенції кожного підпорядкованого підрозділу.

Завершуючи розгляд даного питання варто зазначити, що одним з аспектів ефективності протидії злочинності є нормативно-правове регулювання суспільних відносин у даній сфері, оскільки норми права виступають важливим чинником механізму протидії злочинності. Безперечно, серед форм соціально-правового контролю за злочинністю відомча нормотворчість МВС України посідає провідне місце, що визначається такими чинниками:

- суб'єктом даної діяльності виступає МВС України, який є спеціалізованим та головним серед інших вищих державних органів суб'єктом протидії злочинності;
- дана діяльність спрямована на створення правового інструментарію, який забезпечує впорядкованість та організованість суспільних відносин у сфері протидії злочинності та координацію дій суб'єктів протидії злочинності;
- за допомогою відомчих нормативно-правових актів МВС України не лише підтримується взаємозв'язок між органами та підрозділами внутрішніх справ України як окремими елементами цього специфічного суб'єкта протидії злочинності, так і забезпечується постійний розвиток та удосконалення усієї системи;
- на відміну від законів та вищих актів дозволяє оперативно реагувати на зміну або появу відносин у сфері протидії злочинності, які потребують правового регулювання.

Список літератури: 1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 186 с. 2. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2008. – 400 с. 3. Алексеев С. С. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / С. С. Алексеев. – М. : Норма, 2005. – 496 с. 4. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : монографія / О. М. Литвинов. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2008. – 446 с. 5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 71 (4469). 6. Конституція України [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. 7. Нормографія: теорія і методологія нормотворчості : навч.-метод. і учеб. посібник / под ред. Ю. Г. Арзамасова. – М. : Академ. Проект, 2007. – 480 с. 8. Дзюбенко О. Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості / О. Л. Дзюбенко // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 12–16. 9. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 66 (4469). 10. Бандурка А. М. Преступність в Україні: причини і протидія : монографія / А. М. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Харків : Основа, 2003. – 368 с.

Надійшла до редколегії 05.03.2012

Рассмотрен вопрос нормативно-правового регулирования противодействия преступности, проведен анализ ведомственного нормотворчества МВД Украины в контексте противодействия преступности и определено, какую роль играет ведомственное нормотворчество МВД Украины среди форм контроля и борьбы с преступностью.

The question of the normatively-legal adjusting of counteraction of criminality is considered, the analysis of departmental rulemaking of MIA of Ukraine in the context of counteraction of criminality is conducted and it is certain, what role the rulemaking of MIA of Ukraine plays among the forms of control and fight against criminality.